

Estrategias para utilizar los beneficios generados por las infraestructuras como medio para su financiación

Lucía Mejía Dorantes

Investigadora, TRANSyT –Universidad Politécnica de Madrid, España

José Manuel Vassallo Magro

Profesor titular, Universidad Politécnica de Madrid, España

RESUMEN

La UE a través del Libro Verde de Transporte Urbano busca incentivar el transporte público como medio para mejorar la movilidad tanto urbana como suburbana, y hacerla más sostenible. Sugiere además que el transporte público debe contar con un nivel aceptable de calidad, eficiencia y seguridad. Promover estos servicios requiere de una gran inversión, por lo que se necesita contar con nuevos mecanismos de financiación.

Las infraestructuras de transporte provocan diferentes impactos económicos en su zona de influencia, afectando al precio de viviendas, oficinas y comercios. Si esta plusvalía existe, la pregunta es cómo recolectar parte de estos beneficios a fin de contar con una fuente adicional de financiación.

El objetivo de este artículo es analizar los diferentes mecanismos, directos e indirectos, de financiación de las infraestructuras de transporte a través de los beneficios inducidos por las infraestructuras en el territorio. Para ello se presentan un conjunto de propuestas tomando en cuenta la aceptabilidad social, la factibilidad y facilidad para recaudar dinero.

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea en el Libro Verde de Transporte Urbano apuesta por poner en práctica estrategias para el transporte urbano sostenible, haciendo especial énfasis en la necesidad de contar con una cantidad importante de recursos para invertir, tanto en nueva infraestructura como en la conservación y en la mejora de las ya existentes. Dichas estrategias se concretan en un conjunto de medidas concernientes a presupuestos, reglamentación y diferentes instrumentos financieros, incluyendo impuestos locales específicos, con el fin de lograr los objetivos planteados.

Por otro lado, la teoría de la economía urbana nos dice que si una propiedad tiene la oportunidad de acceder a mejores beneficios que otras propiedades, entonces su demanda será mayor y los que compitan por esa propiedad ofrecerán más por ella, haciendo que su precio se incremente.

Una nueva estación genera un beneficio en su zona de influencia, del que se aprovechan especialmente las personas que viven cerca de la estación o que trabajan cerca de ésta. Este beneficio se nota en un incremento en el precio de los inmuebles cercanos con respecto a los que no lo están. Lo anterior se explica porque la gente prefiere vivir cerca de una estación de transporte público que facilite su traslado diario y que disminuya sus costes de transporte. Asimismo, los comercios y oficinas se ven beneficiados en su ubicación por la afluencia de personas que utilizan ese medio de transporte y por la facilidad que tienen los empleados para acceder al trabajo.

Es cierto también que en algunos casos se producen externalidades negativas alrededor de inmuebles en zonas cercanas a líneas de transporte. Es conveniente diferenciar las externalidades producidas por estar cerca de una estación de las producidas por estar cerca de una línea de transporte, especialmente cuando la vía es en superficie. Las externalidades negativas son producidas principalmente por ruido, vibraciones y afección al paisaje, aunque hoy en día, con nuevos materiales y la tecnología actual, estos efectos negativos se pueden mitigar en gran medida y son temas que se evalúan a detalle antes de construir la infraestructura.

Si estos beneficios existen y son cuantificables, podemos cuestionarnos sobre a quién pertenece el beneficio proporcionado por dicha infraestructura. Si bien es cierto que una línea de transporte proporciona un beneficio a toda la zona, no es menos cierto que los inmuebles cercanos se benefician especialmente. Las plusvalías de dichos inmuebles podrían ser utilizadas para financiar parte de la construcción o mantenimiento de la infraestructura de transporte, liberando recursos públicos.

A continuación presentamos algunos mecanismos utilizados en diferentes sitios que tienen como finalidad contribuir a la financiación de las infraestructuras de transporte.

2. CASOS DE ESTUDIO

Existe una diversidad importante en cuanto a mecanismos utilizados para intentar capturar parte de los beneficios obtenidos por una infraestructura de transporte. A continuación comentamos algunos de ellos.

2.1 Los Angeles, California

Hoy en día, para pagar los costes de construcción de la línea roja de metro de Los Angeles (*Los Angeles Metro Red Line*), se recaudan impuestos de las empresas privadas (oficinas, comercios, hoteles y otro tipo de negocios) que se encuentran a 1/2 y 1/3 de milla de la estación de metro. El valor de este impuesto tiene en cuenta el área beneficiada y la tasa de delincuencia de los últimos tres años. Además, el precio es fijo por lo que las propiedades

comerciales independientemente de la distancia y tipo de negocio pagan la misma cantidad por unidad de superficie. Si bien fue un proceso muy largo para poder implantar este impuesto, equivale al 9% del total del coste de la inversión de esta línea de metro (Rolon, 2008).

2.2 Francia

Este país cuenta con un sistema de financiación de los transportes colectivos conocido como “*Versement Transport (VT)*”. Se trata de un impuesto específico pagado por las empresas o administraciones tanto públicas como privadas, cuyas empresas de más de 9 trabajadores están situadas en un perímetro de transporte urbano para más de 10 000 habitantes. Este impuesto se utiliza para financiar tanto los costes de funcionamiento como nuevas inversiones del sistema de transporte. Las Autoridades Organizadoras del Transporte Urbano (AOTU) son quienes se encargan de instaurar este impuesto y fijar la tasa, que tiene un máximo fijado por la ley (Pascal, 2003).

El VT representa alrededor del 33% de todos los costes de funcionamiento y de inversión del transporte público urbano en la provincia francesa. En la región Parisina, las empresas además del VT, rembolsan a sus empleados el 50% del abono de transportes, por lo que aumenta la contribución total de las empresas en la financiación del transporte público hasta el 43% (Varnaison, 2008). Es la principal fuente de financiación permanente que permite la modernización de los vehículos, construcción de nuevas infraestructuras y otros gastos de explotación.

2.3 Munich, Alemania

El mecanismo utilizado se basa en el interés por desarrollar un terreno. Si existe interés de conseguir un permiso para desarrollar un terreno, debe conseguirse primero una tasación por parte de un panel de expertos en propiedad inmobiliaria. Cuando este terreno obtiene los permisos correspondientes para urbanizarse, el precio del terreno normalmente se incrementa. La diferencia entre esos dos valores sirve de base para el mecanismo en donde la autoridad local puede reclamar hasta dos terceras partes de esta diferencia como método para construir infraestructura pública. La parte restante le corresponde al desarrollador (Hass-Klau, 2006).

2.4 Hong Kong

El sistema de trenes de Hong Kong es conocido por su calidad y también por su autofinanciación, sin hacer uso de presupuesto público. Para lograr lo anterior, se han implementado varias medidas, entre ellas el modelo de “Desarrollo de Ferrocarriles-Propiedades” (“*Railway-Property Development Model*”). Este modelo otorga a las compañías de ferrocarril el derecho a construir desarrollos urbanísticos alrededor (o sobre) las estaciones (Jain, 2007). Esto permite una maximización del aprovechamiento de los espacios por parte de las empresas para que la gente acceda fácilmente al sistema de transporte y que las propiedades se vean beneficiadas por el servicio de transporte. Lo anterior implica que los desarrollos urbanísticos funcionan como agentes financiadores de proyectos de transporte.

Con este tipo de esquemas de financiación ya se han desarrollado 6 millones de m² de viviendas y 5 millones de m² de superficie comercial. Se prevé aumentar en 3 millones de m² la superficie residencial y 1 millón de m² de zona comercial (Jain, 2007). Lo anterior explica en gran medida su sistema de autofinanciación.

3. SITUACIÓN ESPAÑOLA

3.1 Impuestos y tributos

A continuación se explican brevemente los impuestos que gravan la propiedad inmobiliaria así como el tributo de las contribuciones especiales.

Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)

Es un impuesto que se paga una vez al año, conocido como “recibo de la contribución” y consiste en el pago al ayuntamiento de una cantidad estipulada, dependiendo del valor catastral del inmueble.

Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana

Conocido como “impuesto sobre plusvalías”, que debe de pagarlo cualquier persona que vende un terreno, piso, plaza de garaje, trastero, casa, etc., por el incremento del valor que ha experimentado mientras ha sido propietaria. Sin embargo, este impuesto no tiene en cuenta a qué se ha debido esa plusvalía y no tiene como objetivo contribuir a la financiación del transporte.

Es importante notar que los impuestos anteriores se rigen por el principio fiscal de desafectación impositiva, es decir, que van a una caja única donde no tienen una finalidad específica. En cambio, las tasas y las contribuciones especiales sí pueden tener una finalidad de autofinanciación.

Contribuciones especiales

La legislación española contempla también el tributo conocido como contribuciones especiales que son: “aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o la ampliación de servicios públicos” (Ballesteros et al, 2003). La Ley de Carreteras contempla este mecanismo de financiación, tanto para personas físicas como jurídicas, que resulten especialmente beneficiadas por las obras realizadas con el incremento del valor de sus fincas. El problema reside en cómo justificar ese beneficio, el importe de ese beneficio y el área de impacto, lo que ha hecho difícil poner en práctica este mecanismo.

3.2 Experiencias en España

Si bien las contribuciones especiales están recogidas en la legislación, no se han utilizado porque puede acarrear un procedimiento jurídico bastante largo. Sin embargo, en los últimos proyectos ya se ha considerado como una opción para ampliar las redes de transporte. Es el caso del tranvía de Parla, en donde el ayuntamiento invirtió 87 millones de euros para su financiación. Se pretende recobrar parte de esta inversión a través de contribuciones especiales de urbanizadores privados en los nuevos desarrollos, esperando recuperar alrededor del 10% de lo invertido.

Se han aplicado otros esquemas más sencillos para la financiación de infraestructuras de transporte, generalmente a través de un convenio con los urbanizadores. Tal es el caso de la estación de Cuatro Caminos en Madrid, en donde Metro de Madrid construyó un nuevo barrio con el fin de recaudar dinero para la construcción de la infraestructura. Lo mismo sucedió años después con la prolongación de la línea 1 en el ensanche de Vallecas, donde el 37% de los costes del túnel fueron pagados por los promotores inmobiliarios, a partir de las plusvalías que les generó la estación en los terrenos, aproximadamente 25 millones de euros.

Otro ejemplo interesante es el de la línea de Metronorte, donde Telefónica ha financiado parte de la construcción para que la línea llegara a su nueva sede denominada Distrito C en el barrio de las Tablas. A través de un convenio con la Comunidad de Madrid, se comprometió a financiar con 9 millones de euros la nueva estación y a aportar además 5 millones para la construcción del túnel de Metronorte que transcurre por sus terrenos, con una longitud de 260 metros.

4. PROPUESTAS EN ESPAÑA

4.1 Cobro de cuotas a urbanizadores

La forma más sencilla y que ahorra costes es planificar un desarrollo urbano desde el punto de vista del transporte, desde el inicio. Por lo cual, se propone la legislación en esta materia y sobre todo la aplicación de los mecanismos existentes, como es el caso de las contribuciones especiales. Si se exige a los urbanizadores que construyan parte de estas infraestructuras, se estará mejorando la calidad de la zona, que redundará en un mayor beneficio de las viviendas y por lo tanto el precio de venta puede ser mucho mayor. La aceptabilidad social es buena, ya que la sociedad no percibe el cobro de estas cuotas y podría plantearse como una estrategia *win-win*.

Es una medida que ya se ha aplicado, tanto a urbanizadores como a empresas, pero hasta ahora ha dependido de la disposición de las partes beneficiadas para querer contribuir con la construcción. Ejemplo de ello es la contribución de la empresa Telefónica en Metronorte frente a la situación de la Ciudad Financiera del Banco SCH que no tuvo la disposición de contribuir para que el metro ligero tuviera una estación que beneficiara a los 5.000 trabajadores de la empresa y promoviera el uso del transporte público (construyeron un

aparcamiento de 3.500 plazas).

Otro de los problemas reside en que este esquema puede aplicarse en nuevas urbanizaciones, pero en urbanizaciones ya existentes no existe la posibilidad de cobrar estas cuotas a pesar de proveerles de una nueva infraestructura de transporte público, por lo cual es conveniente utilizar un mecanismo adicional para estos casos.

4.2 Modificación del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (“Plusvalías”).

Actualmente este impuesto lo establecen los Ayuntamientos y son ellos quienes se encargan de su gestión. El sujeto pasivo es el vendedor. Según la legislación, el hecho imponible es el incremento de valor experimentado sin exceder el 30%. Sin embargo, al regirse por un principio de desafectación impositiva, es decir, al ir a una caja única, no se puede diferenciar qué parte de esas plusvalías son debidas a la infraestructura de transporte.

Esta propuesta va encaminada a que los ayuntamientos establezcan un fondo de infraestructuras, en donde se canalice la parte proporcional de este impuesto debido a las plusvalías generadas por el sistema de transporte.

Esta es una solución sencilla, que no tendría problemas de aceptabilidad social. No debería tener problemas de recaudación. El problema reside en asegurar que los Ayuntamientos dedican en su totalidad el porcentaje debido a las infraestructuras de transporte a financiar transporte público. Tendría que legislarse sobre este tema en los ayuntamientos con el fin de que la plusvalía por transporte tuviera como único fin la inversión en transporte.

4.3 Tasa a inmuebles de uso terciario cercanos a estaciones

Si los comercios y oficinas están bien comunicados a través de diferentes modos de transporte, tanto el arrendatario como el inquilino se beneficiarán de las oportunidades que tienen. Por tanto, lo adecuado sería que contribuyeran al mantenimiento de dicha infraestructura.

Para ello se propone instaurar una tasa a través de la cual las empresas que están a una distancia máxima de 1000 m de la estación contribuyan al mantenimiento de la infraestructura de transporte o conmutándola por la obligación del pago del abono de transportes (total o parcial) de sus empleados. Tendría una buena aceptabilidad social ya que no sería pagado directamente por la sociedad y en cambio las empresas captarían un mayor número de clientes, contribuirían a mejorar la calidad medioambiental de la ciudad y a disminuir los costes de transporte de su personal, fomentando el uso de modos de transporte más sostenibles y mejorando su imagen corporativa. Asimismo, los beneficios del pago del abono irían directamente a la autoridad de Transporte por lo que se invertirían directamente en la infraestructura de transporte.

Ejemplo de una medida similar es la que brinda hoy en día el Consorcio de Transportes de Madrid, casi todos los organismos de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid, que proporcionan el abono anual a sus trabajadores. También algunos Ministerios, tres o cuatro, y organismos públicos como el Canal de Isabel II y la Universidad Complutense brindan esta ayuda. El origen de este beneficio es la antigua ayuda para el transporte, que ha evolucionado para beneficio de los trabajadores puesto que es de un importe mayor y se ha logrado a través de negociaciones con los sindicatos. Existen pocas empresas privadas, entre cinco y diez que brindan esta ayuda y generalmente son de tamaño pequeño.

4.4 Tasa por uso del transporte privado

Una medida similar existe tanto en Londres como en Sydney y Perth, pero a través de impuestos a los aparcamientos de los centros de trabajo. Este tipo de medidas son muy cuestionadas, pero pueden atraer una importante cantidad de recursos, y pueden disminuir el uso del transporte privado.

Se propone que si las personas que habitan en un área beneficiada por una estación siguen prefiriendo el transporte privado (a menos que su condición lo haga indispensable) deberían ser penalizadas por el uso del transporte privado. A través de una tasa por vehículo privado registrado se buscaría que redujeran el número de coches que les pertenecen, gestionando su movilidad de una mejor forma.

Es una medida complicada de instaurar porque se debe definir el límite de las zonas que se benefician por una estación de transporte, provocando poca aceptabilidad entre los residentes. Sin embargo provocaría una disminución en el número de coches en propiedad y fomentaría tanto el uso del transporte público como una mejor gestión de la movilidad en los habitantes de la zona. Finalmente induciría a la reubicación de las personas de acuerdo al modo de transporte que prefieran. Aquellas que prefieran el transporte privado buscarían irse a zonas en donde no tuvieran que pagar este tipo de tasas, dando prioridad a vivir cerca de las estaciones de metro o cercanías a las personas que prefieren utilizar el transporte público.

5. CONCLUSIONES

Actualmente, no se utilizan para financiar infraestructuras de transporte las plusvalías generadas por estas infraestructuras. Por ese motivo parece conveniente buscar mecanismos para recuperarlas y reinvertirlas en proyectos de transporte, de modo que compatibilicen justicia, factibilidad y aceptabilidad social.

Por otro lado, es necesario adaptar el sistema fiscal actual para que los beneficios producidos por las infraestructuras de transporte sean captados para la financiación y mantenimiento de estas infraestructuras. Asimismo, se debería hacer un esfuerzo por aplicar las medidas existentes, especialmente en el caso de las Contribuciones Especiales.

Se busca que estas medidas de financiación a través de plusvalías fomenten el uso del transporte público y penalicen el uso del transporte privado en zonas cercanas a estaciones de metro o cercanías, fomentando que las personas que viven o trabajan cerca de las estaciones sean usuarios del transporte público.

Es conveniente recalcar la importancia de la densificación de las zonas más próximas a las estaciones de transporte para atraer una mayor cantidad de pasajeros y lograr una explotación óptima de la infraestructura, donde la aplicación de políticas de recaudación de plusvalías estarían mejor aprovechadas.

REFERENCIAS

BALLESTEROS, A., CASTELAO, J., SANTOS, C. (2003). *Diccionario Enciclopédico El consultor. Diccionario Jurídico de Administración Local*. Tomo I. 2ª edición. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Madrid, España.

DELGADO, L. (2007). *Learning from Parla Tramway Experience*. Transurban project Workshop. Cambridge, April 16-17, 2007.

HASS-KLAU, C. (2006). *Capture of land value premiums as a source of funding for public transport: Evidence and practice in selected European metropolitan areas*. EMTA Association. Reporte final Marzo-06.

JAIN, A. (2007). *Railways-A catalyst for urban development in Hong Kong*. Public Transport International No.5, pp. 17-19.

PASCAL, V. (2003). *Les transports publics urbains en France*. CERTU. Direction des transports terrestres. France. 2003.

ROLON, A. (2008). *An evaluation of value capture mechanisms from linkage capture to special assessment districts*. Transportation Research Board, Annual Meeting. January 13-17, 2008. Cambridge Systematics, San Francisco, CA.

VARNAISON REVOLLE, P (2008). *Le financement des transports publics urbains en France*. Séminaire Régional sur les Déplacements Urbains en Méditerranée. Skhirat, Maroc. 22-23 janvier 2008.